Étude générale BP-281F

# UNE CHARTE CANADIENNE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX

Kristen Douglas
Division du droit et du gouvernement

Novembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

93-01895/

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-2/281F
ISBN 0-660-93837-5

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION ..... 1

L'INSUFFISANCE DU CADRE LÉGISLATIF ACTUEL ..... 6

A. Qualité pour agir ..... 8

B. Poursuites privées ..... 11

UNE CHARTE FÉDÉRALE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX ..... 13

LES CHARTES DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX EXISTANTES ET ENVISAGÉES DANS D'AUTRES JURIDICTIONS ..... 16

LA SOLUTION CONSTITUTIONNELLE ..... 22

LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA ..... 27

LES INCONVÉNIENTS DES SOLUTIONS LÉGISLATIVES ..... 29

CONCLUSION ..... 32

RECYCLED RECYCLE

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

# UNE CHARTE CANADIENNE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX

## INTRODUCTION

Depuis que les Nord-Américains ont commencé à se préoccuper de la protection de l'environnement dans les années 60, l'une des solutions envisagées a été de formuler un "droit" à un environnement de qualité. Au Canada, les environnementalistes réclament une charte des droits environnementaux depuis le début des années 70, estimant que le droit de vivre dans un environnement sain - où la diversité de la vie non humaine est également garantie - est aussi fondamental que le droit de manger, d'avoir un abri et d'être protégé contre la discrimination. Les sondages les plus récents réalisés au pays confirment que les Canadiens se soucient de plus en plus de leur environnement naturel(1).

Dès 1978, un sondage effectué pour le compte d'Environnement Canada avait révélé que 89 p. 100 des Canadiens étaient très préoccupés par la dégradation de l'environnement(2). D'autres sondages ont confirmé cette préoccupation, notamment un Gallup réalisé en décembre 1990 selon lequel plus des deux tiers des Canadiens achètent des produits "respectueux de l'environnement"(3).

La définition de droits environnementaux répondrait d'une façon intéressante au besoin de trouver un équilibre entre le droit des

---

(1) "Les Canadiens se préoccupent de plus en plus de leur environnement," *La Presse*, 15 janvier 1991.

(2) La Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement, *Preliminary Analysis of a Federal Environmental Bill of Rights*, Toronto, 1984, p. 7.

(3) "Les Canadiens...," *La Presse*, 15 janvier 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



propriétaires d'exploiter leurs biens et le droit à un environnement de qualité dont devrait jouir la société(4). Ces droits pourraient constituer le mécanisme juridique nécessaire pour créer ou modifier l'équilibre entre des intérêts divergents. La définition d'un droit individuel à un environnement de qualité permettrait aux tribunaux de trancher lorsqu'un particulier se réclame de son droit à un environnement sain pour empêcher un autre particulier ou une société de mettre en valeur un bien.

Une charte des droits environnementaux prendrait la forme d'une loi visant à éliminer les obstacles qui ont empêché jusqu'ici les particuliers et les groupes de défense de l'intérêt public de participer au processus de décision en matière environnementale et d'intenter des poursuites en cas de dégradation de l'environnement. Au cours des dernières années, plusieurs versions d'une charte de cette nature ont été présentés à l'échelon fédéral et provincial, mais n'ont abouti - en partie - que dans un seul cas, soit au Québec(5). L'établissement d'un droit qui aurait l'effet souhaité sur la qualité de l'environnement n'est pas une mince affaire. Certains estiment qu'il serait plus efficace d'imposer à l'État et aux particuliers l'obligation d'éviter de nuire à l'environnement que de conférer des "droits" à chaque Canadien(6).

Depuis le début des années 80, les préoccupations à l'égard de l'environnement se sont accrues partout dans le monde. En 1987, le rapport Brundtland a sensibilisé le monde entier à la nécessité d'adopter d'importants changements, tant sur le plan des lois que dans d'autres domaines, mais rien de concret n'en a découlé jusqu'ici(7). Maintenant que l'existence de liens directs entre la santé de l'environnement et la qualité de vie est admise, il faudrait également qu'il soit reconnu que la

---

(4) John Swaigen et Richard E. Woods, "A Substantive Right to Environmental Quality", dans *Environmental Rights in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981.

(5) Québec, *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, 1977.

(6) Swaigen et Woods (1981), p. 199.

(7) Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous* (rapport Brundtland), Montréal, Éditions du Fleuve, 1988.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



qualité de l'environnement est l'affaire de chacun et que tous ont le devoir de la préserver.

Il est important que le droit à un environnement de qualité soit un droit réel habilitant son détenteur à participer aux décisions touchant ce droit. Les détenteurs d'un tel droit pourraient intenter des poursuites, être indemnisés s'ils subissent un dommage et garder pour eux toute réparation versée. Une charte des droits environnementaux serait "une garantie législative du droit de chaque personne à un environnement sain et de l'obligation des gouvernements de le préserver, à titre de gardiens des terres, des eaux et des ressources publiques au profit des générations actuelles et futures"(8).

Certains estiment en outre qu'une charte des droits environnementaux donnerait un caractère plus démocratique à la législation environnementale du Canada. La reconnaissance du droit à un environnement sain, réalisée à la fois directement et indirectement par des réformes de procédure et de fond, serait l'un des éléments importants des efforts déployés en ce sens. Il doit y avoir une législation environnementale plus démocratique pour que tous les citoyens puissent protéger la qualité de l'environnement naturel tant pour eux-mêmes que pour les générations à venir(9). Un droit environnemental serait semblable à une liberté civile, dans la mesure où il limiterait l'action gouvernementale.

Les partisans d'une charte des droits environnementaux voudraient pouvoir se servir d'une telle charte pour empêcher toute utilisation d'un bien privé susceptible de nuire à l'environnement(10). Les droits reconnus par la loi à cet égard devraient être aussi fermement protégés que les droits de propriété. Les pouvoirs publics devraient avoir l'obligation légale de veiller à leur respect et leur violation pourrait faire l'objet de poursuites.

---

(8) Paul Muldoon, "The Fight for an Environmental Bill of Rights", *Alternatives*, vol. 15, n° 2, 1988, p. 35 (traduction).

(9) Franklin Gertler, Paul Muldoon et Marcia Valiante, "L'accès du public à la justice environnementale", dans *Le développement durable au Canada: Les avenues d'une réforme du droit*, Association du Barreau canadien, Ottawa, 1990, p. 143.

(10) Swaigen et Woods (1981), p. 200.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Les droits environnementaux pourraient également avoir des retombées indirectes de l'une ou l'autre des façons suivantes:

i. ils pourraient contribuer à donner plus de visibilité politique aux conflits opposant les valeurs environnementales à d'autres objectifs sociaux;

ii. ils pourraient décharger les défenseurs de l'environnement du fardeau de la preuve, pour l'imposer à ceux dont l'action pourrait être préjudiciable à l'environnement;

iii. ils pourraient avoir un effet moral positif subtil, qui pourrait se solder par des résultats concrets plus efficaces que ceux de nouvelles normes législatives.

Pour certains, l'adoption au Canada de droits environnementaux substantifs pourrait modifier les attitudes, favorisant ainsi une plus grande protection et une meilleure qualité de l'environnement(11). Les régimes de droits pourraient être plus souples, comme moyens de protection de l'environnement, que les règles et les normes fixées dans des lois et des règlements. De plus, le fait de parler de droits environnementaux pourrait aboutir à l'élaboration de règles environnementales plus efficaces. Les Canadiens qui se lanceraient dans l'arène environnementale à titre individuel pourraient contribuer davantage à la préservation de l'environnement et au changement des comportements que les tribunaux, indépendamment des mesures législatives prises.

D'autres observateurs estiment que l'effet le plus important d'un droit substantif à la qualité de l'environnement serait de favoriser l'établissement d'un "code d'éthique environnementale", soit une "nouvelle façon de penser au rapport avec la nature, qui imprégnerait notre vision du monde et subordonnerait nos plans au souci de maintenir l'équilibre et la diversité de la nature"(12). Ce code créerait un climat social et juridique plus propice à la protection de l'environnement.

Même dans le cadre du débat théorique, des doutes ont été exprimés quant à l'efficacité d'une charte des droits environnementaux. Pour certains, l'énergie consacrée à cette solution juridique aux problèmes de l'environnement a détourné l'attention des objectifs initiaux du

---

(11) *Ibid.*, p. 201.

(12) *Ibid.*, p. 202 (traduction).

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



mouvement environnementaliste qui, sans les limites du cadre juridique, aurait pu user de moyens plus constructifs pour améliorer sensiblement la qualité de l'environnement. Les problèmes environnementaux ne sont pas des problèmes juridiques et les solutions juridiques dans ce domaine ne sont pas nécessairement satisfaisantes. D'après certains auteurs, le mouvement environnementaliste devrait chercher à élaborer un code moral de l'environnement pouvant mener à une réforme environnementale mondiale et au "développement d'une toute nouvelle perspective de l'interdépendance homme-nature"(13).

Quelques auteurs ont exploré cette idée. Certains sont d'avis que les mesures législatives seraient sans effets réels sur la qualité de l'environnement si elles ne sont pas précédées par l'adoption généralisée d'une nouvelle éthique de l'environnement. Compte tenu de la conscience de plus en plus aiguë que les Canadiens ont des questions environnementales et de l'appui croissant du public aux mesures de protection de l'environnement, il est permis de croire que cette nouvelle éthique commence à exister au Canada. La question de savoir si elle devrait précéder les mesures législatives est certes intéressante, mais elle demeure théorique(14). De toute évidence, il serait malavisé de retarder l'adoption de mesures législatives sous prétexte qu'on ne dispose pas de preuves suffisantes de l'adhésion du public à une éthique de l'environnement.

En dépit de lacunes possibles, l'idée d'une législation plus complète de protection de l'environnement, comprenant une charte des droits environnementaux, recueille un vaste appui de la part du public(15). La charte ne serait qu'un élément de la nouvelle démarche législative que les gens réclament pour renforcer la protection de l'environnement naturel au Canada.

---

(13) Cynthia Giagnocavo et Howard Goldstein, "Law Reform or World Reform: The Problem of Environmental Rights", *McGill Law Journal*, vol. 35, 1990, p. 345 (traduction).

(14) Swaigen et Woods (1981), p. 235.

(15) "The Environment and Environmentalism: Our Progress, Problems and Prospects", *Probe Post*, vol. 11, hiver 1989, p. 14.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Plusieurs juridictions nord-américaines ont adopté des lois définissant des droits environnementaux, l'exemple le plus récent étant l' *Environmental Rights Act* adopté par l'Assemblée des Territoires du Nord-Ouest le 6 novembre 1990. Cette loi confère aux particuliers le droit à de l'air, de l'eau et un sol propres et le pouvoir de poursuivre les pollueurs si le gouvernement ne le fait pas(16).

Le Canada a appuyé le rapport Brundtland de 1987, dont le développement durable est l'un des principes fondamentaux. Ce faisant, il s'est peut-être engagé à adopter un nouveau cadre législatif lui permettant d'assumer ses responsabilités environnementales à l'échelle tant locale que mondiale. Une charte des droits environnementaux pourrait être l'un des éléments de ce cadre.

## L'INSUFFISANCE DU CADRE LÉGISLATIF ACTUEL

Les détails des problèmes environnementaux mondiaux et locaux auxquels le Canada fait actuellement face, notamment la pollution atmosphérique, le réchauffement de la planète et la gestion des déchets, sont de mieux en mieux compris et peuvent même sembler insurmontables. De toute évidence, aucune mesure législative ne peut, seule, apaiser toutes les appréhensions, ni résoudre tous les problèmes. Les partisans d'une charte des droits environnementaux estiment qu'un tel document conférerait aux Canadiens le droit de contribuer d'une manière active et concrète à la protection de leur environnement. Cette solution particulière n'exclurait pas les autres, mais en constituerait l'élément central, parce qu'elle placerait carrément la responsabilité et le contrôle de la protection de l'environnement entre les mains de chaque Canadien.

Pourquoi le cadre législatif actuel a-t-il échoué? Voici certaines des raisons proposées:

1. La règle juridique de la causalité permet difficilement aux particuliers d'avoir gain de cause lorsqu'ils réclament des dommages-

---

(16) "Environmental Rights Act Approved", *National*, vol. 17, n°10, décembre-janvier 1990, p. 8.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



intérêts en cas de dégâts environnementaux causés par de la négligence ou d'autres raisons. Ainsi, des victimes de pollution qui tenteraient d'arrêter un pollueur industriel ou d'obtenir de lui des dommages-intérêts auraient d'abord à prouver que c'est bien lui qui est responsable des dégâts allégués. Le plus souvent, d'autres sources de pollution contribuent au problème et, en conséquence, il est pratiquement impossible de mettre en cause un seul pollueur, même s'il est le principal responsable. Par exemple, dans un cas de contamination par le plomb, il serait difficile d'établir que les émissions de plomb d'une usine sont la cause du problème, car les émanations provenant des voitures peuvent y avoir contribué sensiblement(17).

2. Les frais de justice découragent souvent les particuliers victimes de pollution d'intenter des poursuites, sans compter qu'en cas d'échec, ils risquent toujours d'être condamnés à payer également les frais du pollueur.

3. Il arrive souvent que les particuliers touchés par les déversements industriels de polluants ne soient pas informés lorsque les demandes de permis correspondantes sont présentées, même s'ils se trouvent directement en aval de la source des émissions. De ce fait, ils ne peuvent pas faire connaître leur point de vue lors de l'examen des demandes de permis.

4. L'accès limité aux résultats de la recherche scientifique désavantage les particuliers s'ils doivent assumer le fardeau de la preuve lors de l'établissement de normes environnementales.

Les environnementalistes et les autres partisans d'une charte des droits environnementaux soulignent qu'en vertu du régime législatif actuel, le gouvernement n'est pas obligé d'appliquer ses propres lois en matière d'environnement, ayant toute latitude pour décider s'il

---

(17) Muldoon (1988), p. 34.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



convient ou non de mettre en oeuvre une disposition donnée. Dans la plupart des cas, les particuliers et les groupes environnementaux ne peuvent pas amener le gouvernement à agir en faveur de l'environnement autrement qu'en exerçant des pressions politiques.

Même dans les cas où la *common law* accorde un recours au particulier qui veut porter devant les tribunaux une question environnementale, de sérieux obstacles l'empêchent d'aller de l'avant ou de gagner sa cause. Nous examinons ces obstacles dans les pages suivantes, sous les rubriques "qualité pour agir" et "poursuites privées".

## A. Qualité pour agir

Le premier obstacle que doit surmonter un particulier qui tente de soumettre aux tribunaux une question environnementale dans l'intérêt public est celui de savoir s'il se verra accorder la permission de le faire, autrement dit s'il pourra établir sa "qualité pour agir". Si le tribunal ne lui reconnaît pas cette qualité, il ne peut intenter de poursuites. Historiquement, pour qu'un particulier puisse s'adresser aux tribunaux, il devait prouver qu'il avait personnellement un intérêt à défendre, ce qui justifiait son accès aux tribunaux. Ainsi, la règle limitait le droit de recourir aux tribunaux à ceux qui cherchaient à protéger leurs droits et au gouvernement lui-même(18). L'intervention gouvernementale était fondée sur la doctrine selon laquelle le gouvernement est le seul protecteur de l'intérêt public(19).

L'obstacle de la qualité pour agir a récemment retenu l'attention des experts et, dans une certaine mesure, celle des milieux judiciaires. En droit constitutionnel, les tribunaux canadiens ont sensiblement libéralisé la règle(20) afin de permettre à des particuliers

---

(18) David Estrin et John Swaigen, *Environment on Trial: A Handbook of Environmental Law*, édition révisée publiée par Mary Anne Carswell et John Swaigen, Toronto, La Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement, 1978, p. 460.

(19) Muldoon (1988), p. 35.

(20) Muldoon (1988), p. 35.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



de contester la constitutionnalité de certaines lois ou activités. La Cour suprême du Canada n'en a pas encore fait autant dans le cas des procès portant sur des questions environnementales.

À quelques occasions, des groupes environnementaux américains ont cherché à faire reconnaître leur droit d'intenter des poursuites afin d'empêcher la réalisation de projets devant à leur avis avoir des effets environnementaux négatifs. Par réaction à l'affaire *Sierra Club* c. *Morton,* (21) qui était alors devant la Cour suprême des États-Unis, le professeur Christopher Stone avait écrit un article intitulé "Should Trees Have Standing?"(22), dans lequel il préconisait l'extension de la personnalité juridique de façon à conférer la qualité pour agir à des objets naturels comme les arbres ou les chaînes de montagnes.

Pour Stone, le système judiciaire avait, par le passé, accordé la personnalité juridique à des entités comme les femmes, les esclaves et les sociétés commerciales. À son avis, il n'y avait donc pas de raison pour refuser de l'accorder à des objets naturels, dont les groupes environnementaux pourraient alors défendre les intérêts devant les tribunaux.

Même si le raisonnement de Stone n'a pas touché la majorité des juges de la Cour suprême, il a sûrement influencé le juge Douglas, qui a présenté une opinion fortement dissidente avec l'appui de juge Blackmun. Depuis ce jugement, aucun tribunal américain n'a fait mention de l'article de Stone, bien qu'il soit souvent cité dans les écrits juridiques portant sur les droits environnementaux. C'est justement l'absence de qualité pour représenter l'environnement naturel qui empêche les Canadiens de s'adresser aux tribunaux pour faire valoir leur point de vue sur la protection de l'environnement.

Les règles du droit privé concernant la qualité pour agir continuent donc à s'appliquer en cas de poursuites pour dommages et intérêts contre le gouvernement du Canada dans des affaires relatives à

---

(21) 405 U.S. 727 (1972).

(22) Christopher D. Stone, "Should Trees Have Standing?", *Southern California Law Review,* vol. 45, 1972, p. 450.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



l'environnement[23]. Ces règles sont plus libérales lorsque le plaignant réclame un redressement équitable, comme une injonction ou un jugement déclaratoire[24]. La Cour suprême du Canada l'a d'ailleurs confirmé dans ces cas[25]. La qualité pour agir dans l'intérêt public est accordée lorsqu'une question importante est soulevée, lorsque le plaignant a un intérêt véritable dans la cause, et lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen raisonnable et efficace de porter l'affaire devant les tribunaux.

En vertu de ces nouvelles règles, les tribunaux devraient reconnaître aux groupes environnementaux la qualité pour agir s'ils cherchent à obtenir des recours extraordinaires comme des déclarations, des injonctions ou des ordonnances infirmant des décisions gouvernementales, à moins que le redressement demandé ne vise une commission, un conseil ou un tribunal fédéral[26]. La règle libérale établie dans le cadre des contestations constitutionnelles s'appliquera aux affaires environnementales soumises en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* [27]. Toutefois, la règle établie de la *common law* n'a pas été étendue aux poursuites pour négligence ou nuisance relevant de la responsabilité délictuelle.

Certaines lois environnementales fédérales prévoient des règles précises qui favorisent l'accès des particuliers aux tribunaux. C'est le cas de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* [28]. Cependant, cette Loi a peu ou pas d'effets sur la qualité pour agir en ce qui concerne les redressements civils, sauf dans les cas qu'elle prévoit expressément, et elle n'a aucun effet en cas de poursuites pour dommages et intérêts. La Commission ontarienne de réforme du droit a recommandé l'élimination d'un certain nombre des obstacles actuels à la

---

(23) Gertler, Muldoon et Valiante (1990), p. 153.

(24) *Energy Probe* c. *la Commission du contrôle de l'énergie atomique*, [1984] 2 C.F. 227 (Appel), confirmé [1985] 1 C.F. 563 (Appel).

(25) Voir *Finlay* c. *Canada (ministre des Finances)*, (1986) 2 R.C.S. 607 et, plus récemment *Le Conseil canadien des églises* c. *Canada*, 23 janvier 1992 (C.S.C.) (non publié).

(26) Gertler, Muldoon et Valiante (1990), p. 155.

(27) *Ibid.*

(28) L.R.C. 1985, c. 16 (4e supplément).

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



qualité pour agir, afin d'autoriser le public à intenter des poursuites dans les cas de nuisance et de soustraire les plaideurs dans les affaires d'intérêt public à l'obligation de payer les frais de justice s'ils sont déboutés.

Une charte des droits environnementaux permettrait aux Canadiens d'intenter des poursuites devant les tribunaux civils dans les cas de nuisance ou de faire arrêter tout projet qui ne serait pas réalisé légalement. Elle conférerait également le droit de porter plainte contre ceux qui nuisent à l'environnement devant les cours de justice et les tribunaux administratifs et permettrait à des particuliers de "représenter" l'environnement devant les tribunaux.

### B. Poursuites privées

Le seul recours des Canadiens qui souhaitent, à titre individuel, faire appliquer les lois sur la protection de l'environnement est d'invoquer le droit d'intenter une poursuite privée que leur reconnaît la *common law*. À titre de demandeur privé, un particulier peut recourir à la justice pénale pour faire appliquer une loi, agissant donc à la place du procureur de la Couronne. Ce moyen est rarement utilisé, mais certains défenseurs de l'environnement commencent à l'envisager. M^me^ Linda Duncan, professeur à l'Université Dalhousie, a récemment publié un guide pour ceux qui veulent se prévaloir de ce recours en *common law* (29).

Il y a cependant des limites aux résultats qu'il est possible d'obtenir par ce moyen. D'abord, les délits ne peuvent faire l'objet d'une poursuite privée que par procédure sommaire, ce qui donne lieu à des peines beaucoup moins sévères(30) qu'en cas de mise en accusation (une procédure réservée au procureur général). De plus, le procureur général peut à tout moment intervenir dans une poursuite privée

---

(29) Linda F. Duncan, *Enforcing Environmental Law: A Guide to Private Prosecution*, Edmonton, Environmental Law Centre, 1990.

(30) L'article 787 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, limite la sanction applicable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire à une amende d'au plus 2 000 $, à six mois d'emprisonnement ou aux deux.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



pour la prendre en charge ou même obtenir une suspension(31). Un particulier qui envisage d'intenter une poursuite coûteuse risque fort d'être découragé par la perspective d'en prendre à tout moment le contrôle.

Toute procédure engagée en vertu du droit criminel doit faire l'objet d'une preuve allant "au-delà de tout doute raisonnable", ce qui impose un fardeau sensiblement plus lourd qu'en droit civil normal auquel s'applique la règle de l'"équilibre des probabilités". Compte tenu de la difficulté évidente d'établir un lien causal en ce qui concerne les dommages et les risques environnementaux, le fardeau de la preuve compromet sérieusement les chances de succès des poursuites privées devant les tribunaux criminels.

Les poursuites privées présentent d'autres inconvénients sérieux, notamment le fait que, basées sur des actions passées, elles ne peuvent empêcher des dommages environnementaux futurs. De plus, en justice pénale, l'obligation de prouver l'intention criminelle peut multiplier les chances d'échec. Par ailleurs, un tribunal criminel ne peut pas faire plus, dans ces cas, que d'imposer une amende, dont le montant est habituellement faible par rapport aux dommages causés à l'environnement. De plus, l'argent recueilli est versé au Trésor et ne sert donc pas à la réparation des dégâts. Il existe une exception à cette règle en Ontario, où les tribunaux sont habilités à ordonner au pollueur de rétablir l'environnement naturel et d'empêcher toute autre détérioration(32).

La plupart des lois américaines sur la protection de l'environnement assurent l'accès des particuliers aux tribunaux pour fins d'application(33). Les dispositions à cet effet permettent aux particuliers de faire appliquer toute norme environnementale imposée par voie législative ou d'intenter des poursuites pour forcer un organisme gouvernemental à assumer ses obligations en vertu de la loi. Certains estiment qu'il conviendrait d'inclure un mécanisme de ce genre dans la législation canadienne de protection de l'environnement(34).

---

(31) Gertler, Muldoon et Valiante (1990), p. 161.

(32) Muldoon (1988), p. 37.

(33) Gertler, Muldoon et Valiante (1990), p. 161-162.

(34) *Ibid.*

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## UNE CHARTE FÉDÉRALE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX

L'adoption d'une charte canadienne des droits environnementaux devrait constituer la première étape de la mise en oeuvre des principes de développement durable énoncés dans le rapport Brundtland. Ces principes ont recueilli l'appui des environnementalistes du monde entier et ont été adoptés au Canada par le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, dans un rapport présenté au Conseil des ministres des Ressources et de l'Environnement(35). Ils sont une source d'inspiration pour les législateurs canadiens qui souhaitent élaborer des mesures législatives reconnaissant l'interdépendance de l'environnement et de l'économie.

Le rapport Brundtland invite les gouvernements à reformuler leur législation de façon à reconnaître les droits et les responsabilités des citoyens et des États en matière de développement durable. Il rappelle aux gouvernements qu'ils sont les gardiens des ressources nationales pour les générations futures(36).

Les environnementalistes réclament une charte qui conférerait à la fois des droits réels et des droits de procédure. Les premiers seraient les suivants:

1. le droit à un environnement sain et propre et à la préservation de ses valeurs naturelles, historiques et esthétiques pour les générations présentes et futures (avec une obligation correspondante pour les gouvernements);

2. le droit de participation du public au processus de réglementation;

3. le droit de poursuivre les pollueurs pour des dommages environnementaux réels ou appréhendés, sans avoir à démontrer un quelconque intérêt privé et d'exiger du gouvernement la mise en vigueur des lois de protection de l'environnement;

---

(35) Richard D. Lindgren, "Future Directions for Environmental Law: Implementing the Brundtland Report", communication présentée à l'atelier sur le droit et la pratique environnementaux, Toronto, Association du Barreau canadien, 1989, p. 8.

(36) *Ibid.*, p. 9.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



4. le droit d'accès à l'information et à un financement suffisant pour les intervenants.

Les droits de procédure comprendraient les éléments suivants: réforme des règles régissant la qualité pour agir, les recours collectifs et le fardeau de la preuve dans les affaires environnementales; nouvelles règles concernant les frais; et adoption d'une loi protégeant des représailles les employés qui déclarent aux autorités les dégâts environnementaux causés par leur employeur. Certains proposent également que le fardeau de la preuve incombe aux défendeurs plutôt qu'aux plaignants, c'est-à-dire que les pollueurs réels ou présumés aient à prouver que leurs activités sont sûres pour l'environnement(37).

L'établissement de droits environnementaux au Canada modifierait l'équilibre actuel entre le droit pour un propriétaire d'aménager sa propriété et le droit pour la collectivité de ne pas subir de dommages environnementaux par suite de cet aménagement. Cette modification pourrait avoir pour résultat de reporter le fardeau de la preuve sur ceux qui envisagent d'entreprendre des activités préjudiciables à l'environnement, au lieu de l'imposer à leurs victimes.

L'établissement de droits environnementaux au Canada modifierait l'équilibre actuel entre le droit pour un propriétaire d'aménager sa propriété et le droit pour la collectivité de ne pas subir de dommages environnementaux par suite de cet aménagement. Cette modification pourrait avoir pour résultat de reporter le fardeau de la preuve sur ceux qui envisagent d'entreprendre des activités préjudiciables à l'environnement, au lieu de l'imposer à leurs victimes.

L'Association du Barreau canadien (ABC) a recommandé au gouvernement fédéral de chercher, dans le cadre d'une stratégie à long terme, à inscrire dans la Constitution le droit à un environnement sain et d'adopter entre-temps, à titre de mesure provisoire, une loi reconnaissant ce droit(38). L'ABC recommande en outre que soient adoptées des dispositions détaillées sur la participation du public, que soit facilité l'accès des citoyens aux tribunaux civils et criminels en cas de litiges

---

(37) Muldoon (1988), p. 35.

(38) Gertler, Muldoon et Valiante (1990).

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



environnementaux, que soient supprimées les limites imposées par la *common law* sur la qualité pour agir dans les cas de nuisance, que soit élargi l'accès des particuliers et des groupes environnementaux et que soient multipliés les redressements possibles en cas de dommages environnementaux.

En 1984, la Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement (devenue depuis l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement) a produit, pour le compte d'Environnement Canada, une analyse des éléments pouvant être inclus dans une éventuelle charte fédérale des droits environnementaux (voir note 2). Ce rapport contenait un examen détaillé de plus de 14 aspects particuliers pouvant ou devant, de l'avis de la Fondation, figurer dans une telle charte.

S'ils doivent assumer sérieusement la responsabilité de faire respecter les mesures de protection de l'environnement, les particuliers et les groupes de défense de l'intérêt public ont besoin d'une loi d'accès à l'information qui imposerait aux ministères fédéraux de conserver des répertoires de leurs documents et de les mettre, sur demande, à la disposition du public(39).

Les environnementalistes estiment également qu'une charte des droits environnementaux devrait prévoir la nomination d'un protecteur de l'environnement(40) ou d'un commissaire parlementaire à l'environnement. Un tel poste existe en Nouvelle-Zélande en vertu de l'*Environment Act* adoptée le 15 juillet 1986. La commissaire parlementaire néo-zélandaise est investie de divers pouvoirs qui lui permettent de contrôler sans esprit partisan la façon dont le gouvernement s'acquitte de ses responsabilités en matière de protection de l'environnement.

Une charte des droits environnementaux pourrait également autoriser les citoyens à intenter des recours collectifs concernant l'environnement(41). Un recours collectif permet à tout citoyen d'engager une poursuite au nom d'autres citoyens ayant subi le même préjudice. Cette innovation irait au-delà d'une libéralisation de la règle

---

(39) Estrin et Swaigen (1978), p. 469.

(40) *Ibid.*, p. 472.

(41) *Ibid.*, p. 473.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



régissant la qualité pour agir en permettant aux tribunaux d'évaluer des dommages subis par toute une collectivité touchée par des dommages environnementaux et non seulement par un plaideur particulier.

Pour assurer une véritable participation du public, une charte des droits environnementaux devrait également prévoir le financement des intervenants. Le coût d'une action civile dépasse souvent les moyens d'un particulier ou d'un groupe environnemental. De plus, l'attribution de fonds aux groupes défendant une cause digne d'intérêt pour couvrir leurs frais juridiques pourrait favoriser une participation constructive et éclairée du public aux audiences et aux procès.

## LES CHARTES DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX EXISTANTES ET ENVISAGÉES DANS D'AUTRES JURIDICTIONS

Certains États américains, notamment l'Illinois, le Massachussetts, le Rhode Island, le Texas et la Pennsylvanie, ont accordé une protection constitutionnelle au droit à un environnement de qualité. De plus, des pays qui ont récemment adopté une constitution, comme le Brésil, y ont prévu des garanties d'une telle qualité(42). Au Canada, le Québec a inclus une charte partielle des droits environnementaux dans sa *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)* de 1977.

La loi québécoise assure à chaque personne le droit à un environnement sain et à la protection de celui-ci. Elle permet aux particuliers de demander à la Cour supérieure d'émettre une injonction pour interdire tout acte empêchant l'exercice de ce droit(43).

Les environnementalistes considèrent la loi du Québec comme une "demi-réussite"(44) parce que le droit à un environnement sain n'est opérant que dans des limites assez étroites, c.-à-d. seulement en cas de

---

(42) Cyril de Klemm, "The Conservation of Biological Diversity: State Obligations and Citizens' Duties", *Environmental Policy and Law*, vol. 19, n° 2, 1989, p. 53.

(43) Québec, *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, 1977, articles 19.1 et 19.2.

(44) Muldoon (1988), p. 33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



contravention à la LQE. Cependant, la Loi met effectivement un mécanisme rapide à la disposition des groupes qui veulent faire respecter les lois environnementales. Le Québec a également une loi novatrice de recours collectif, grâce à laquelle les Québécois ont un meilleur accès aux tribunaux que les autres Canadiens pour les questions environnementales.

Une charte plus complète de droits environnementaux a été proposée en Ontario en 1987. Le projet de loi 13, intitulé Ontario Environmental Rights Act, a été présenté à l'Assemblée législative ontarienne par Ruth Grier du Nouveau Parti démocratique, comme projet de loi d'initiative parlementaire. Cette mesure aurait accordé à chaque Ontarien le droit à un environnement sain et aurait désigné le gouvernement comme gardien de toutes les terres, eaux et ressources publiques pour le compte des générations présentes et futures. Elle aurait autorisé toute personne à intenter des poursuites pour arrêter des activités susceptibles de nuire à l'environnement et aurait habilité les tribunaux à accorder des dommages et intérêts pour les dégâts occasionnés et à ordonner aux pollueurs d'installer du matériel antipollution. Le projet de loi 13 aurait également institué des recours collectifs en matière d'environnement, réduit l'obligation pour le plaignant de prouver le lien causal entre le pollueur et les dommages, favorisé la participation du public au processus de réglementation, offert du financement aux intervenants et assuré un meilleur accès à l'information.

Le projet de loi 13 a franchi les étapes de la première et de la deuxième lectures à l'Assemblée législative ontarienne avec l'appui de tous les partis. Il avait été renvoyé au Comité du développement des ressources lorsque Ruth Grier a présenté le projet de loi 12, qui lui était identique, pour le remplacer. Malheureusement, aucun des deux projets de loi n'avait été adopté lorsque des élections ont été déclenchées. En fait, le projet de loi 12 était le dernier d'une série d'au moins huit tentatives infructueuses de faire adopter une charte provinciale des droits environnementaux. À l'heure actuelle, le gouvernement néo-démocrate de l'Ontario étudie la question en comité. Les avocats environnementalistes s'attendent pour la plupart à ce que le gouvernement Rae fasse progresser

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



les dossiers environnementaux, en commençant par l'adoption d'une charte des droits environnementaux(45).

L' *Environmental Rights Act*, adopté par les Territoires du Nord-Ouest en novembre 1989, constitue le premier exemple d'une charte assez complète et efficace des droits environnementaux. Cette Loi accorde notamment les garanties suivantes(46): accès du public à l'information gouvernementale, protection des employés contre les représailles d'un employeur dont ils ont dénoncé les activités préjudiciables à l'environnement, droit d'exiger une inspection gouvernementale si on soupçonne un problème environnemental, droit d'intenter des poursuites privées contre les pollueurs et utilisation des amendes perçues pour payer les frais juridiques des citoyens qui ont intenté des poursuites privées. Les observateurs s'attendent à ce que cette loi serve de modèle de charte des droits environnementaux ailleurs au Canada.

La Commission économique de l'Europe (CEE) examinera un projet de Charte des droits environnementaux à sa réunion de 1992(47). La Charte proclamerait certains droits basés sur le principe fondamental que chacun a droit à un environnement propice à son bien-être général(48) et rendrait les gouvernements membres responsables de l'application de ses dispositions.

Aux États-Unis, plusieurs États, dont le Michigan et le Minnesota, ont adopté des lois conférant des droits environnementaux. Les doctrines du droit constitutionnel américain se rapportant aux droits de propriété ont eu d'importantes incidences sur l'application de ces lois et sur l'évolution générale de la législation de protection de l'environnement.

La constitution des États-Unis protège les propriétaires contre les pertes économiques causées par une intervention gouvernementale

---

(45) "Legislative Reform to Quicken Under NDP Government, Experts Predict", *Law Times*, 17-23 septembre 1990, p. S-1, S-8.

(46) "Environmental Rights Act Approved", *National*, 1990, p. 8.

(47) "A Charter of Environmental Rights?", *Bruntland Bulletin*, n° 9/10, septembre-décembre 1990, p. 6.

(48) "ECE Charter on Environmental Rights and Obligations", *Brundtland Bulletin*, n° 9/10, septembre-décembre 1990, p. SF-10.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



touchant leurs intérêts (cette doctrine repose sur la "takings clause"). Par ailleurs, d'après la doctrine dite du "mandat public" qui s'est développée dans la jurisprudence américaine, certains genres de terrains, comme les rivages et les parcs, font l'objet d'un mandat public et ne peuvent donc être cédés à des propriétaires privés ou utilisés d'une façon qui en diminuerait la valeur pour le public en général. Certains observateurs ont associé cette doctrine au droit à un environnement propre ou attrayant(49). Si c'est bien le cas, il est clair que ce droit est limité.

La doctrine du mandat public donne aux particuliers le droit de contester des décisions gouvernementales concernant certaines terres, qu'ils y aient ou non un intérêt pécuniaire ou foncier. On dit que cette doctrine a retrouvé une certaine notoriété dans le contexte environnemental grâce aux écrits de Joseph Sax, professeur à l'Université du Michigan, qui a rédigé la première version de la *Michigan Environmental Protection Act* (MEPA)(50) de 1971.

D'après la MEPA, un tribunal peut émettre une injonction ou un jugement déclaratoire contre quiconque pollue ou "est susceptible de polluer, de dégrader ou de détruire l'air, l'eau ou d'autres ressources naturelles ou le mandat public y afférent"(51). Le paragraphe 1202(1) de la Loi autorise tout membre du public à intenter des poursuites contre d'autres membres du public ou contre des organismes gouvernementaux. Les défenseurs peuvent soutenir qu'ils ont agi d'une manière raisonnable en se conformant aux normes gouvernementales, mais les tribunaux peuvent revoir ces normes, en imposer de nouvelles et ordonner au gouvernement de les adopter(52).

La MEPA modifie le fardeau de la preuve dans la mesure où le plaignant n'a qu'à établir l'existence ou la probabilité de pollution ou d'autres dommages, mais n'a pas à prouver que la conduite du défenseur

---

(49) Swaigen et Woods (1981), p. 208.

(50) *Ibid.*, p. 213.

(51) *Ibid.*, p. 213 (traduction).

(52) Frank P. Grad, *Treatise on Environmental Law*, vol. 2, New York, Matthew Bender & Co., 1989, p. 10-315.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



était déraisonnable. Une fois établie la probabilité de dommages, c'est au défenseur qu'il incombe de prouver que sa conduite était raisonnable. Il peut le faire en établissant qu'il n'existait pas d'autre solution prudente et réalisable et que sa conduite dans les circonstances était "compatible avec la promotion de la santé, de la sécurité et du bien-être publics à la lumière du souci primordial de l'État de protéger ses ressources naturelles contre la pollution, la dégradation ou la destruction"(53).

On estime que l'application de la MEPA a donné lieu à une importante extension de la doctrine du mandat public(54), qui a ainsi servi à contrôler des travaux de développement, mais qui a rarement permis d'infirmer des normes établies par des organismes officiels(55). Le pouvoir conféré aux tribunaux à cet égard avait pour but de permettre l'élaboration d'une jurisprudence qui tienne compte des progrès techniques réalisés depuis l'adoption de la Loi(56).

Depuis la mise en vigueur de cette Loi, la jurisprudence qui en a découlé a fait l'objet d'au moins quatre études, les trois premières entre 1970 et 1976(57) et la plus récente en 1985(58). Les premières études ont abouti à deux conclusions importantes: d'abord, la Loi a effectivement donné aux particuliers beaucoup plus de possibilités qu'auparavant de s'adresser aux tribunaux pour protéger l'environnement; ensuite, les tribunaux n'ont pas été submergés de requêtes frivoles (en fait, le nombre de procès intentés en vertu de la MEPA n'a jamais été très élevé). L'autre étude a confirmé ces deux tendances et a également établi que les tribunaux n'étaient pas dépassés par les considérations techniques associées aux procès portant sur l'environnement.

---

(53) Swaigen et Woods (1981), p. 214 (traduction).

(54) Grad (1989), p. 10-316.

(55) *Ibid.*

(56) *Ray* c. *Mason County*, (1975) 224 N.W.2d.883 (Sup.Ct.Mich.), cité dans Grad (1989), p. 10-316.

(57) Mentionnées dans Swaigen et Woods (1981), p. 214.

(58) Daniel K. Slone, "The Michigan Environmental Protection Act: Bringing Citizen-Initiated Environmental Suits into the 1980s", *Ecology Law Quarterly*, vol. 12, 1985, p. 271.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Ces études ont cependant révélé que les espoirs de ceux qui avaient appuyé la MEPA dans le but d'améliorer la qualité de l'environnement ne s'étaient pas réalisés. Les procès ont été relativement peu nombreux, les frais en cause ayant probablement dissuadé les particuliers (en dépit du régime d'honoraires conditionnels en vogue aux États-Unis, qui aurait dû rendre les procès plus accessibles aux particuliers que ce n'est le cas au Canada). L'étude de 1985 a montré que l'importance des frais juridiques a favorisé un grand nombre d'arrangements à l'amiable dans des affaires relevant de la MEPA(59). Bien que de tels arrangements puissent constituer un résultat positif dans certains cas, il est fort possible qu'il ne s'agisse que de compromis acceptés de mauvais gré par suite de pressions financières. Dans la mesure où les particuliers n'ont pas les moyens d'exercer réellement les droits environnementaux créés par la MEPA, cette loi n'a pas permis que les objectifs de ses auteurs soient atteints.

Les cas où les tribunaux ont contesté les normes de pollution établies par les organismes gouvernementaux ont été extrêmement rares. C'était pourtant là l'innovation la plus importante introduite par la MEPA. Les tribunaux s'en serviront peut-être plus souvent à l'avenir, lorsque la jurisprudence aura évolué et que plaideurs et juges seront plus portés à remettre en cause les pouvoirs discrétionnaires des organismes officiels.

Au Canada, au palier fédéral, la première motion proposant l'adoption d'une charte des droits environnementaux a été présentée sans succès à la Chambre des communes par Charles Caccia, ministre de l'Environnement de l'époque, le 9 juillet 1981(60). Depuis, le NPD fédéral a préconisé l'adoption d'une telle charte, mais n'a présenté aucun projet précis(61).

---

(59) *Ibid.*, p. 291.

(60) *Débats de la Chambre des communes*, 9 juillet 1981, p. 11385.

(61) Groupe de travail néo-démocrate sur l'environnement, "Pour un avenir viable", *Rapport*, juin 1989.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## LA SOLUTION CONSTITUTIONNELLE

Certains défenseurs de l'environnement préfèrent une garantie constitutionnelle d'un droit à un environnement sain à la garantie législative qu'assurerait une charte des droits environnementaux. En fait, au cours des négociations de 1981 qui ont mené à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les environnementalistes ont recommandé qu'un droit fondamental à la qualité de l'environnement soit inscrit dans la Constitution. Une garantie constitutionnelle aurait conféré aux Canadiens un droit à un environnement de qualité qui aurait pris le pas sur toutes les lois fédérales et provinciales et aurait limité l'action gouvernementale. Chaque loi adoptée au Canada aurait dû respecter le droit constitutionnel à un environnement sain.

La protection constitutionnelle d'un environnement de qualité demeure l'objectif à long terme de beaucoup de partisans d'une charte des droits environnementaux. Certains croient qu'il serait possible d'obtenir des tribunaux une interprétation établissant que cette protection existe déjà en vertu de l'une des dispositions de la Charte, ce qui éviterait d'avoir à modifier la Constitution pour créer la garantie recherchée. Quoi qu'il en soit, le temps nécessaire pour en arriver à une interprétation de ce genre ou pour faire modifier la Constitution est tel que les intéressés souhaitent en attendant faire adopter une garantie législative. D'ailleurs, cette forme de garantie pourrait présenter certains avantages par rapport à une garantie constitutionnelle.

Un droit conféré par la *Charte canadienne des droits et libertés* aurait l'inconvénient de ne pouvoir être invoqué que contre le gouvernement et non contre des pollueurs privés, tandis qu'une loi constituant une charte des droits environnementaux s'appliquerait dans les deux cas. De plus, un droit législatif serait plus utile pour réduire les obstacles administratifs à l'application d'une législation de protection de l'environnement, à la modification du fardeau de la preuve et à une réforme du système de recouvrement des frais destinée à favoriser une plus grande participation des citoyens aux procès.

Une garantie législative expresse inscrite dans une charte des droits environnementaux pourrait prendre le pas sur toutes les lois

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



fédérales à l'exception de la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais ne s'appliquerait pas aux lois provinciales. Seule une garantie constitutionnelle peut créer un droit environnemental qui aurait la même force que les autres droits prévus dans la Charte.

En inscrivant dans la Charte une garantie de protection de l'environnement, on soumettrait celle-ci tant aux "limites raisonnables" de l'article 1 qu'aux pouvoirs de réparation que l'article 24 confère aux tribunaux(62). Les limites imposées par l'article 1 devraient apaiser les craintes de ceux qui croient qu'une garantie constitutionnelle pourrait empêcher les gouvernements de réagir efficacement à des situations susceptibles, dans certains cas, de déborder le cadre des préoccupations environnementales. De plus, l'article 33 de la Charte autoriserait les assemblées législatives provinciales à se soustraire expressément à la garantie environnementale dans des cas d'urgence imprévus.

Il existe plusieurs façon d'établir un lien entre la Charte et un droit à un environnement de qualité: déclaration dans le préambule de la Charte, élargissement des droits conférés par la Charte (par interprétation judiciaire) ou établissement d'un tout nouveau droit(63). Il sera probablement nécessaire d'opter en définitive pour la dernière solution, bien qu'elle soit la plus difficile à réaliser sur le plan politique. En effet, elle serait préférable à une déclaration dans le préambule, qui ne constituerait sans doute qu'une règle d'interprétation judiciaire à l'effet incertain.

Si l'une des dispositions actuelles de la Charte pouvait être interprétée de façon à établir une garantie constitutionnelle de la qualité de l'environnement, il ne resterait plus qu'à attendre le jugement des tribunaux. Certains estiment cependant que cette possibilité est lointaine(64), bien que les experts aient relevé plusieurs dispositions

---

(62) Dale Gibson, "Constitutional Entrenchment of Environmental Rights", *Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir*, compte rendu de la V[e] Conférence internationale de droit constitutionnel, Montréal (Québec), 1988, p. 285.

(63) *Ibid.*, p. 286.

(64) *Ibid.*, p. 275.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



de la Charte qui pourraient comprendre des éléments d'un droit à un environnement de qualité.

L'article 35 de la Charte, qui confirme les droits issus de traités des peuples autochtones existant au moment de son adoption, pourrait comprendre un élément de protection constitutionnelle de l'environnement. Son libellé a donné aux peuples autochtones l'espoir qu'il leur sera possible de faire entrer les droits environnementaux en ligne de compte au moment ou ils négocieront leurs revendications territoriales avec le gouvernement fédéral(65). Ce serait là une voie indirecte menant à la protection de l'environnement pour une partie de la population du Canada, mais son efficacité reste encore à prouver.

La jurisprudence établie en vertu de la garantie d'égalité prévue à l'article 15 de la Charte pourrait aboutir à l'interdiction de la discrimination géographique, bien que cette forme de discrimination ne soit pas expressément mentionnée. Cela pourrait amener un tribunal à infirmer des lois imposant des normes environnementales différentes à différents endroits du Canada. Cependant, comme les provinces ont compétence exclusive pour légiférer dans le domaine de la propriété et du droit civil(66), un certain degré de disparité entre les provinces est probablement inévitable. De toute façon, même si l'article 15 pouvait effectivement être invoqué pour assurer la protection de l'environnement, il ne s'appliquerait qu'en cas d'inégalité et n'offrirait donc pas une garantie générale de la qualité de l'environnement.

L'article 7 de la Charte ("chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne") est probablement celui qui a les meilleures chances d'être invoqué avec succès pour protéger l'environnement. Les dangers environnementaux qui menacent la vie ou la santé peuvent contrevenir à cette garantie. La possibilité que l'article 7

---

(65) John U. Bayly, "Section 35 of the Constitution Act, 1982, and Collective Aboriginal Rights to Environmental Quality", *Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir*, compte rendu de la V[e] Conférence internationale du droit constitutionnel, Montréal (Québec), 1988, p. 256.

(66) En vertu de la division constitutionnelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, prévue aux article 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



puisse assurer une protection contre les mesures gouvernementales qui mettent en danger la vie ou la sécurité des Canadiens a été évoquée dans l'affaire *Opération Dismantle Inc.* c. *la Reine* (67). Dans cette cause, le plaignant demandait à la Cour suprême du Canada de déclarer que les essais des missiles de croisière au Canada mettaient en danger la vie des Canadiens en accroissant le risque de guerre nucléaire. La Cour a rejeté la demande, estimant que le plaignant n'avait pas réussi à établir un lien causal entre les essais et le risque de guerre nucléaire. Cependant, elle n'a pas nié que l'article 7 pouvait s'appliquer si l'on "prouvait que la privation de la vie et de la liberté de la personne était attribuable à la mesure gouvernementale contestée"(68).

Cependant, même si l'article 7 comprenait effectivement un droit constitutionnel à un environnement sain, il ne s'appliquerait qu'aux risques créés par un gouvernement. Sa portée serait également limitée par l'absence de dispositions réelles et de procédure permettant de faire de cette garantie plus qu'une simple déclaration de principe.

Un certain nombre d'États américains ont inscrit des garanties environnementales dans leur constitution. Leur expérience a démontré qu'une protection constitutionnelle donne à de telles garanties plus de force et de permanence(69) parce que les dispositions constitutionnelles sont plus difficiles à abroger ou à modifier que les dispositions législatives.

En même temps, l'expérience américaine a montré clairement qu'une disposition constitutionnelle n'allant pas au-delà d'une simple déclaration de principe ne réduit pas les pouvoirs du gouvernement et ne lui impose pas vraiment des obligations en matière de protection de l'environnement. Elle n'élargit les droits environnementaux réels de la population que lorsqu'elle est "auto-exécutoire"(70), c'est-à-dire qu'elle est opérante et peut donner lieu à des recours judiciaires sans qu'il faille adopter d'autres lois pour la mettre en oeuvre.

---

(67) (1985) 18 D.L.R. (4th) 481 (C.S.C.).

(68) *Ibid.*, p. 491.

(69) Swaigen et Woods (1981), p. 221.

(70) *Ibid.*

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Cette limite de l'efficacité des garanties constitutionnelles est due en partie au contexte du droit constitutionnel américain. Les constitutions d'État ne confèrent pas de pouvoirs aux assemblées législatives qui, d'après la constitution des États-Unis, ne peuvent légiférer que dans les domaines qui ne sont pas occupés par le gouvernement fédéral ou autrement attribués. Les constitutions d'État ne peuvent donc limiter que les champs de compétence qui ne font pas l'objet d'interventions fédérales ou que la constitution américaine n'attribue pas expressément à Washington.

Un certain nombre des dispositions constitutionnelles d'État établissant des droits environnementaux ont une portée très limitée parce qu'elles ne s'appliquent qu'à quelques ressources, ou même à une seule. De ce fait, les lois de l'État ne peuvent protéger que les ressources expressément mentionnées dans la constitution dudit État(71).

Parmi les seize États ayant adopté des dispositions constitutionnelles générales, onze n'ont que de simples déclarations de principe(72). Les cinq autres États, dont les dispositions pourraient créer des droits environnementaux réels, sont l'Illinois, le Massachussetts, la Pennsylvanie, le Rhode Island et le Texas. L'amendement constitutionnel adopté en Pennsylvanie semble assurer en soi aux citoyens le droit d'intenter des poursuites pour limiter tant l'action gouvernementale que celle des propriétaires privés. Toutefois, la réticence des tribunaux lorsqu'il s'agit de reconnaître un droit réel à un environnement de qualité semble avoir affaibli l'efficacité de cette garantie constitutionnelle(73).

Les tribunaux américains semblent en effet avoir traité ce qui aurait dû être un droit environnemental réel comme un simple droit formel(74), permettant seulement d'engager des procédures dans le cadre desquels le droit environnemental, pourtant protégé par la constitution, est évalué en fonction d'autres droits. Les observateurs en sont donc

---

(71) *Ibid.*, p. 222.

(72) *Ibid.*, p. 223.

(73) *Ibid.*, p. 226.

(74) *Ibid.*, p. 232.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



arrivés à conclure que les droits environnementaux seront plus susceptibles d'être traités comme des droits substantifs s'ils sont énoncés dans des lois détaillées que s'ils sont établis par la voie d'une modification constitutionnelle.

Autre inconvénient de la formule constitutionnelle, elle nécessite que des personnes prennent l'initiative d'engager des procédures pour faire respecter les lois environnementales. Elle peut donc ne pas suffisamment prévoir la nécessité de protéger des valeurs environnementales non humaines, puisqu'aucune action ne peut être entreprise sans effort, sans motivation et sans engagement financier de la part d'un être humain(75).

Il pourrait être avantageux d'envisager tant des mesures législatives qu'une démarche constitutionnelle pour établir des droits environnementaux. L'inscription dans la Charte d'un droit à un environnement de qualité donnerait aux tribunaux le mandat d'imposer des limites réelles au gouvernement et d'examiner sa politique législative(76); l'efficacité d'une telle mesure serait toutefois fonction de l'interprétation qu'en ferait les tribunaux. Des mesures législatives pourraient empêcher l'affaiblissement du cadre de protection environnementale et l'érosion judiciaire de ses effets possibles.

## LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA

Un droit international à un environnement de qualité est prévu dans la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain* de 1972, selon laquelle "l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être"(77).

---

(75) Gertler, Muldoon et Valiante (1990), p. 148-149.

(76) Mary Hatherly, "Constitutional Amendment", *Environmental Protection and the Canadian Constitution*, compte rendu du Colloque canadien sur les compétences et la responsabilité en matière d'environnement, Environmental Law Centre, Edmonton, 1987, p. 130.

(77) *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain*, 16 juin 1972, citée dans Gertler, Muldoon et Valiante (1990), p. 145.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Cette déclaration ne lie pas strictement les États signataires, et les autres instruments internationaux de nature obligatoire ne renferment que certains éléments de ce droit. Cependant, le Canada est lié par le *Pacte international relatif aux droit économiques, sociaux et culturels,* qui accorde un droit à la santé physique et mentale, ce qui comprend l'obligation d'empêcher la pollution de l'air, de l'eau et du sol(78).

Le Canada est au moins tenu de prendre des mesures pour respecter ses obligations en vertu du Pacte international susmentionné. Tant que ces dispositions font partie du droit coutumier international, elles font aussi partie de la loi du Canada, dont les dispositions constitutionnelles et législatives doivent donc être interprétées dans le respect du droit à un environnement sain.

En juin 1986, le groupe d'experts du droit environnemental de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) a présenté à la Commission Brundtland un rapport soulignant les nouveaux impératifs de coopération internationale en matière d'environnement. Mentionnant la perméabilité des frontières en cas de danger environnemental, le rapport recommande un renforcement sensible du cadre juridique international d'appui au développement durable et insiste sur la nécessité de combler les lacunes de la Déclaration de 1972 et de faire reconnaître et respecter les droits et responsabilité des États et des particuliers.

Pour sa part, la CMED a instamment recommandé à l'Assemblée générale de l'ONU de s'engager à établir une Déclaration et par la suite une Convention universelle sur la protection de l'environnement et le développement durable(79). Ces recommandations mettaient clairement en évidence l'urgence exceptionnelle de la situation. D'après le rapport, "si l'homme ne prête pas attention aux signaux d'alarme que donne la nature, il ne mettra pas seulement fin à sa propre existence, mais détruira aussi toute vie sur terre"(80).

---

(78) Cité dans Gertler, Muldoon et Valiante (1990), p. 145.

(79) Groupe d'experts sur le droit environnemental de la CMED, *Environmental Protection and Sustainable Development,* Londres, Graham et Trotman/Martinus Nijhoff, 1986, p. xx.

(80) *Ibid.* (traduction).

RECYCLED • RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



En fait, le nombre d'ententes internationales sur la protection de l'environnement a déjà sensiblement augmenté: on compte actuellement plus de 140 traités en vigueur qui ont un certain effet sur la protection de l'environnement(81). Par ailleurs, on peut facilement constater que la dégradation de l'environnement s'est accélérée au moins aussi rapidement. Les accords environnementaux actuels sont fragmentaires et manquent de coordination. Un système plus complet est nécessaire à l'échelon international, mais ne pourrait être efficace que s'il est adopté et mis en oeuvre par la plupart des États et donne lieu à l'établissement généralisé d'une véritable culture environnementale. Tant le droit international que les normes coutumières sont nécessaires pour créer un sens mondial de la responsabilité qui permettra de préserver le milieu naturel pour l'ensemble de la planète.

## LES INCONVÉNIENTS DES SOLUTIONS LÉGISLATIVES

Les appréhensions de ceux qui s'opposent à une charte des droits environnementaux ou doutent de son efficacité prennent diverses formes. L'un des arguments qu'ils avancent le plus souvent est que le système judiciaire et les tribunaux administratifs seront submergés de requêtes frivoles ou non fondées. Bien entendu, comme le but d'une charte des droits environnementaux serait d'améliorer l'accès des citoyens à la justice, même ses défenseurs souhaitent qu'elle augmente le nombre de causes environnementales examinées par les tribunaux. Cette augmentation ne serait un inconvénient que si les cas dont la justice est actuellement saisie ont une valeur sociale supérieure à celle des causes qui seraient présentées en vertu d'une charte des droits environnementaux. Or l'adoption d'une telle charte refléterait la reconnaissance de la valeur des causes environnementales et du fait que la protection de l'environnement est digne du temps et des ressources que le système judiciaire devrait y consacrer, indépendamment des coûts en cause.

---

(81) Patricia M. Mische, "Ecological Security and the Need to Reconceptualize Sovereignty", *Alternatives*, vol. XIV, 1989, p. 402.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Les tribunaux continueraient de disposer de moyens pour décourager les contestations frivoles. En effet, l'adoption d'une charte des droits environnementaux ne les empêcherait pas de continuer à imposer aux perdants de payer les frais juridiques des gagnants, ni d'exiger un cautionnement de ceux qui cherchent à faire des procès non fondés. Les tribunaux pourraient rejeter les requêtes frivoles ou vexatoires et ordonner aux plaideurs déboutés de payer des frais particulièrement élevés lorsqu'ils s'aperçoivent que leur arguments sont dénués de valeur.

L'expérience acquise au Michigan après l'adoption de la MEPA montre qu'une déclaration des droits environnementaux ne "submerge pas le système judiciaire sous un déluge incontrôlable de procès"(82). La MEPA n'a ni donné lieu au nombre de procès espéré par ses défenseurs ni surchargé les tribunaux comme l'avaient prédit ses détracteurs. La loi n'a pas non plus occasionné des litiges vexatoires ni retardé inutilement l'approbation ou la réalisation de projets d'aménagement(83).

Nous avons parlé des inconvénients d'un cadre législatif qui créerait un droit environnemental en l'absence de dispositions constitutionnelles. Pour atteindre tous les objectifs liés au concept d'une charte des droits environnementaux, une double démarche, comprenant à la fois des éléments constitutionnels et législatifs, serait nécessaire; elle permettrait d'éviter beaucoup des inconvénients associés à chacune des deux formules prises séparément.

Qu'elle soit législative ou constitutionnelle, une démarche visant à établir des droits environnementaux n'aurait de valeur que dans la mesure où elle aurait un sens précis pour les tribunaux(84). Compte tenu du conservatisme manifesté par les juges américains dans l'application des mesures législatives et constitutionnelles adoptées aux États-Unis et de la possibilité que les juges canadiens se montrent encore plus conservateurs(85), les législateurs canadiens devront être très

---

(82) Estrin et Swaigen (1978), p. 462 (traduction).

(83) Swaigen et Woods (1981), p. 214.

(84) *Ibid.*, p. 234.

(85) *Ibid.*, p. 233.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



explicites quant à la nature du droit environnemental créé par une éventuelle charte de droits. S'il faut laisser de la latitude aux tribunaux, que ce soit la latitude d'imposer des normes environnementales plus rigoureuses et non moins rigoureuses que celles qui existent(86).

Certains ont mis en doute l'utilité d'une loi comme solution aux problèmes environnementaux. Les lois sont axées, peut-être inévitablement, sur des intérêts humains tels que la propriété et la souveraineté. Elles visent surtout les aspects de l'environnement naturel dont les humains peuvent se servir et le règlement des conflits qui surgissent entre les utilisateurs humains des objets naturels(87). Par conséquent, elles ne peuvent englober que certains des éléments d'un écosystème qui constitue un tout indivisible.

Pour certains, un dommage infligé à la nature ne sera en pratique jamais considéré comme un préjudice pouvant faire l'objet de réparations en droit(88). Afin de protéger adéquatement l'environnement naturel, la loi et les utilisateurs humains des ressources naturelles devraient reconnaître que la diversité biologique présente en soi de la valeur. L'intérêt que les humains ont dans la diversité biologique est au moins équivalent à leurs autres intérêts que la loi protège. Toute tentative de protection de l'environnement naturel qui ne serait fondée que sur le droit humain à un environnement sain aboutirait nécessairement à l'échec(89). En fait, la science permet de plus en plus de constater que, dans l'environnement, la capacité de soutenir la vie humaine dépend de la préservation de tous les éléments du complexe écosystème mondial.

Sur un plan plus pratique, le fait de permettre à des particuliers et à des groupes d'intérêt de s'adresser aux tribunaux pour défendre l'environnement naturel suscite des questions sur la légitimité des organisations environnementales et leur capacité de représenter les intérêts des objets naturels(90). Il est certain qu'à titre d'obser-

---

(86) *Ibid.*, p. 234.

(87) Cyril de Klemm (1989), p. 51.

(88) *Ibid.*, p. 52.

(89) *Ibid.*, p. 53.

(90) *Ibid.*, p. 54.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



vateurs humains, leur capacité de fournir des preuves précises sur les incidences environnementales actuelles et futures sera limitée. La légitimité est une question qu'il faudra se poser cas par cas. Les tribunaux du Canada et des États-Unis commencent à connaître les groupes environnementaux qui intentent des poursuites. En effet, dans les deux pays, plusieurs de ces groupes ont représenté leurs membres dans des procès et ont réussi à restreindre l'action gouvernementale dans l'intérêt de l'environnement naturel. De plus, les tribunaux canadiens sont en train d'élaborer des règles qui leur permettront de déterminer quels groupes peuvent en général engager des procédures en vertu de la Charte.

Une charte des droits environnementaux prévoyant clairement à la fois des droits réels et des droits de procédure devrait permettre de surmonter la résistance du système judiciaire à l'innovation en matière de procédure. Une nouvelle loi qui laisserait trop de place à l'interprétation ou ne refermerait pas de procédures particulières à appliquer en cas d'urgence pourrait amener les tribunaux à ne pas vouloir substituer leur jugement à celui d'un organisme gouvernemental(91), ce qui en réduirait la contribution globale à l'assainissement de l'environnement.

## CONCLUSION

À mesure qu'ils prennent conscience des risques croissants que court l'environnement et qu'ils se sentent directement concernés, les gens, au Canada comme ailleurs dans le monde, souhaitent avoir accès à des moyens juridiques pour protéger l'environnement. La notion d'une charte des droits environnementaux retient l'attention à l'échelle internationale à titre de moyen juridique de permettre aux particuliers et aux groupes d'intérêt de jouer un rôle actif dans la protection du milieu naturel. L'idée ayant déjà fait l'objet de nombreuses analyses théoriques, de plus en plus d'efforts concrets sont maintenant déployés pour la réaliser. Le mouvement environnementaliste, qui préconique l'adoption d'une charte des droits environnementaux depuis plusieurs décennies, espère qu'une telle charte trouvera bientôt sa place dans le programme législatif.

---

(91) *Ibid.*, p. 55.

RECYCLED/RECYCLÉ